भाग – अ

अध्याय – 1

पंचायती राज संस्थाओं के वित्त एवं लेखाओं पर विहंगावलोकन

भाग – अ

अध्याय – एक

पंचायती राज संस्थाओं के कार्यपद्धति, जवाबदेही क्रियाविधि एवं वित्तीय प्रतिवेदित मामलों पर विहंगावलोकन

राज्य में पंचायती राज संस्थाओं के कार्यपद्धति पर विहंगावलोकन

1.1 प्रस्तावना

सबसे निचले स्तर पर स्वायत्ता को बढ़ावा देने और ग्राम सभा से जुड़े विभिन्न विकास कार्यक्रमों के क्रियान्वयन एवं पहचान करने में लोगों की भागीदारी सुनिश्चित करने हेतु 73वां संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 लागू किया गया। संविधान के अनुच्छेद 243 (जी) के प्रावधानों के अधीन राज्य विधानमंडल विधि द्वारा पंचायतों को ऐसी शक्तियाँ और प्राधिकार प्रदान कर सकेगा, जो उन्हें स्वायत्त संस्थाओं के रूप में कार्य करने योग्य बनाने के लिये आवश्यक हो और ऐसे किसी विधि में पंचायतों को अधिकारों एवं शक्तियों के हस्तांतरण हेतु समुचित प्रावधान विनिर्दिष्ट किया जाना चाहिये।

मध्यप्रदेश पंचायती राज एवं ग्राम स्वराज अधिनियम, 1993 द्वारा राज्य में पंचायती राज संस्थाओं हेतु त्रिस्तरीय प्रणाली स्थापित की गयी थी, जो कि जनवरी 1994 से अस्तित्व में आयी और छत्तीसगढ़ राज्य द्वारा छत्तीसगढ़ राज्य बनने के पश्चात् 7 जून 2001 को छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 के रूप में अपनाया गया।

1.1.1 पंचायती राज संस्थाओं का वर्गीकरण

पंचायती राज संस्थाएं तीन स्तरों में नामतः जिला स्तर पर जिला पंचायत, खण्ड स्तर पर जनपद पंचायत और ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत में वर्गीकृत है। नये राज्य के रूप में छत्तीसगढ़ के गठन के पश्चात् वर्ष 2007 में जिलों की संख्या 16 से बढ़कर 18 हो गयी थी। पुनः, वर्ष 2011 में 09 जिलों का गठन हुआ था। मार्च 2014 तक 27 जिलों में से मात्र 18 जिलों में 18 जिला पंचायत कार्य कर रहे थे। यद्यपि, वर्ष 2014–15 के दौरान नौ और जिला पंचायतों ने कार्य करना प्रारम्भ कर दिया था। वर्तमान में राज्य में 27 जिला पंचायत, 146 जनपद पंचायत तथा 10971 ग्राम पंचायत हैं।

छत्तीसगढ़ राज्य के संबंध में सामान्य जानकारी नीचे तालिका 1.1 मे दी गयी है:

तालिका 1.1: राज्य के संबंध में सामान्य जानकारी

विवरण	इकाई	राज्य के आंकड़े	सम्पूर्ण देश के आंकड़े
जनसंख्या	करोड़	2.55	121.08
देश की जनसंख्या में हिस्सा	प्रतिशत	2.11	100
ग्रामीण जनसंख्या	करोड़	1.96	83.37
ग्रामीण जनसंख्या का हिस्सा	प्रतिशत	76.86	68.86
साक्षरता दर	प्रतिशत	70.3	73
ग्रामीण साक्षरता दर	प्रतिशत	66	67.8
लिंगानुपात (स्त्री प्रति हजार पुरूष)	अनुपात	991 / 1000	943 / 1000
ग्रामीण लिंगानुपात (स्त्री प्रति हजार पुरूष)	अनुपात	1001 / 1000	949 / 1000
जिला पंचायत	संख्या	27	543
जनपद पंचायत	संख्या	146	6087
ग्राम पंचायत	संख्या	10971	239432

स्रोतः जनगणना 2011 अंतिम आंकड़े, 13वें वित्त आयोग एवं पंचायत संचालनालय, रायपुर द्वारा प्रदत्त आंकड़े

ग्राम पंचायतों, जनपद पंचायतों एवं जिला पंचायतों के लिये पिछला आम चुनाव जनवरी

और फरवरी 2015 के दौरान कराया गया। 2011 जनगणना के अनुसार राज्य की कुल जनसंख्या लगभग 2.55 करोड़ था, जिसमें से 1.96 करोड़ लोग ग्रामीण क्षेत्र में निवासरत हैं, जो कुल जनसंख्या का 76.86 प्रतिशत है। ग्राम पंचायतों का जनसंख्यावार वर्गीकरण नीचे **तालिका 1.2** में दिया गया है:

तालिका 1.2: ग्राम पंचायतों का जनसंख्यावार वर्गीकरण

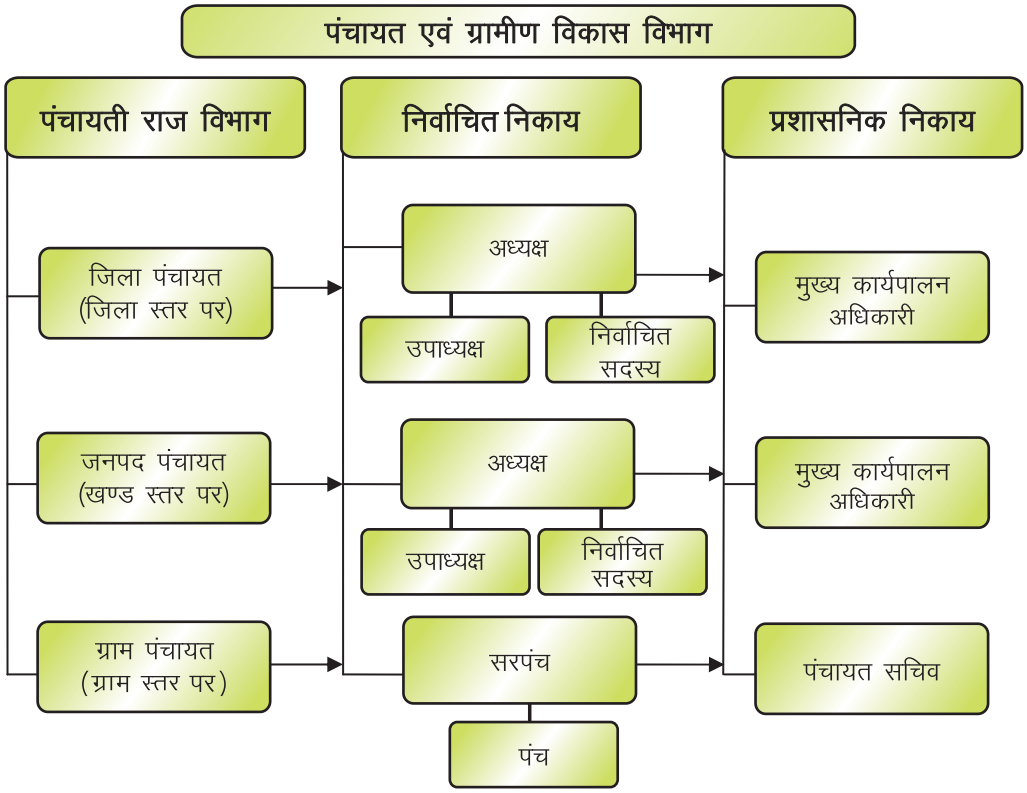
स.क्र.	विवरण	ग्राम पंचायतों की संख्या
1	1,000 तक	459
2	1,001 से 2,000	7616
3	2,001 से 3,000	2114
4	3,001 से 4,000	496
5	4,000 से अधिक	286
योग		**10971**

स्रोतः पंचायत संचालनालय द्वारा प्रदत्त आंकड़े

1.2 पंचायती राज संस्थाओं का संगठनात्मक संरचना

पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग, छत्तीसगढ़ शासन के प्रशासनिक नियंत्रण अंतर्गत पंचायती राज संस्थाएं हैं। पंचायती राज संस्थाओं के प्रशासन के संचालन हेतु कार्यपालिक/प्रशासनिक के साथ–साथ निर्वाचित निकायों के कर्तव्यों के निर्वहन के लिए उसके अंतर्गत अधिनियम तथा नियम/उपनियम बनाये गये हैं। राज्य, जिला, जनपद एवं ग्राम स्तर पर प्रशासन के लिए संगठनात्मक संरचना नीचे दिया गया है:

पंचायती राज संस्थाओं का संगठनात्मक संरचना



1.3 पंचायती राज संस्थाओं की कार्यपद्धति

सामाजिक न्याय सुनिश्चित करने एवं आर्थिक विकास से संबंधित कृत्यों को पंचायती राज संस्थाओं को सौंपने के उद्देश्य से जिला पंचायतों, जनपद पचायातों तथा ग्राम

पंचायतों के क्रियाकलापों का उल्लेख राज्य सरकार द्वारा छत्तीसगढ पंचायत राज अधिनियम (सी.जी.पी.आर.ए.) 1993 (अधिनियम) की धारा 52, 50 तथा 49 के अंतर्गत किया गया है। पुनः पंचायती राज संस्थाओं की शक्तियों को अधिनियम की धारा 54 से 68 तक के अंतर्गत वर्णित किया गया है। अधोलिखित कंडिकाओं में इनका सारांश दिया गया हैः

1.3.1 जिला स्तर पर पंचायत का प्रथम स्तर जिला पंचायत है। अधिनियम की धारा 29 के अनुसार प्रत्येक जिला पंचायत निर्वाचन क्षेत्रों से निर्वाचित सदस्यों, जो एक अध्यक्ष एवं एक उपाध्यक्ष चुनने के लिए सशक्त (धारा 32) होते हैं, से मिलकर बनेगा। अधिनियम की धारा 52 के अंतर्गत अध्यक्ष जिला पंचायत के संकल्प के क्रियाकलापों, राज्य शासन द्वारा जारी सभी निर्देशों एवं जिला पंचायत को सौंपे गए सभी कृत्यों के निर्वहन के लिए उत्तरदायी होगा। वह अभिलेखों एवं पंजियों के उचित रखरखाव, अधिकृत भुगतान, चेक निर्गत एवं प्रतिदाय आदि सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी होगा।

आगे, धारा 69 (3) में कहा गया है कि राज्य शासन प्रत्येक जिला पंचायत के लिए एक मुख्य कार्यपालन अधिकारी (सी.ई.ओ.) को नियुक्त करेगा तथा एक या अधिक अतिरिक्त मुख्य कार्यपालन अधिकारी भी नियुक्त कर सकता है, जो ऐसे कृत्यों एवं ऐसे कर्त्तव्यों का पालन करेगा जैसा सी.ई.ओ. द्वारा उसे सौंपा जाए। सी.ई.ओ. प्रशासनिक प्रमुख होता है और लोक स्वास्थ्य, लोक निर्माण, ग्रामीण यांत्रिकी आदि विभाग उसके सहायक होते हैं। सी.ई.ओ. जिला पंचायत, जिला पंचायत के सभी क्रियाकलापों का पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण, जिला पंचायत के संकल्प के लिए कार्यवाही हेतु उत्तरदायी होता है। वह जिला पंचायत निधि से राशि आहरण एवं संवितरण हेतु अधिकृत होता है जैसा कि इस संबंध में वित्तीय नियम में है।

सी.ई.ओ. जिला पंचायत, जिला के योजनाबद्ध विकास और संसाधनों के उपयोग के लिए बजट तैयार करने, जिला के आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिये वार्षिक योजना तैयार करने एवं उनका क्रियान्वयन सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी हैं। जनपद पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों के क्रियाकलापों के समन्वय, मूल्यांकन और निगरानी करने, केन्द्र या राज्य सरकार द्वारा सौंपे गये योजनाओं का क्रियान्वयन सुनिश्चित करने, जनपद पंचायतों एवं ग्राम पंचायतों के लिये केन्द्र या राज्य सरकार से प्राप्त निधियों का निर्दिष्ट मापदंड के अनुसार विनियोजन करने का भी उत्तरदायित्व सी.ई.ओ. जिला पंचायत का है।

1.3.2 खण्ड स्तर पर पंचायती राज संस्थाओं का माध्यमिक स्तर जनपद पंचायत है। अधिनियम की धारा 22 के अनुसार प्रत्येक जनपद पंचायत निर्वाचन क्षेत्रों से निर्वाचित सदस्यों, जो एक अध्यक्ष एवं एक उपाध्यक्ष चुनने के लिए सशक्त (धारा 25) होते हैं, से मिलकर बनेगा। अधिनियम की धारा 50 के अंतर्गत अध्यक्ष जनपद पंचायत के संकल्प के क्रियाकलापों, राज्य शासन द्वारा जारी सभी निर्देशों एवं जनपद पंचायत को सौंपे गए सभी कृत्यों के निर्वहन के लिए उत्तरदायी होगा। वह अभिलेखों एवं पंजियों के उचित रखरखाव, अधिकृत भुगतान, चैक निर्गत एवं प्रतिदाय आदि सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी होगा।

आगे, धारा 69 (2) में कहा गया है कि राज्य शासन प्रत्येक जनपद पंचायत के लिए प्रशासनिक प्रमुख के रूप में एक मुख्य कार्यपालन अधिकारी (सी.ई.ओ.) को नियुक्त करेगा तथा एक या अधिक अतिरिक्त मुख्य कार्यपालन अधिकारी भी नियुक्त कर सकता है, जो ऐसे कृत्यों एवं ऐसे कर्त्तव्यों का पालन करेगा जैसा सी.ई.ओ. द्वारा उसे सौंपा जाए। खण्ड विस्तार अधिकारी, लेखा अधिकारी, तकनीकी कर्मचारी यथा सहायक यंत्री तथा अन्य प्रशासनिक कर्मचारी जनपद पंचायत के सहायक होंगें। सी.ई.ओ. जनपद पंचायत, जनपद पंचायत के सभी क्रियाकलापों का पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण, जनपद

पंचायत के संकल्प के क्रियान्वयन के लिए कार्यवाही हेतु उत्तरदायी होता है। वह जनपद पंचायत निधि से राशि आहरण एवं संवितरण हेतु अधिकृत होता है जैसा कि इस संबंध में वित्तीय नियम में है।

जनपद पंचायत का अपना राजस्व स्रोत अल्पतम होता है एवं वे जिला पंचायत से प्राप्त होने वाले ब्लॉक अनुदान पर पूरी तरह से निर्भर होते हैं। विकास कार्यों को जनपद पंचायत द्वारा किया जाता है। ग्रामीण विकास, कृषि, सामाजिक वानिकी, पशुपालन एवं मत्स्यपालन, स्वास्थ्य एवं स्वच्छता, प्रौढ़ शिक्षा, सहकारी कार्य आदि के लिए उपयुक्त व्यवस्था करना जनपद पंचायत के निर्वाचित सदस्यों का उत्तरदायित्व है।

1.3.3 सबसे निचले स्तर पर पंचायती राज संस्थाओं का अंतिम स्तर ग्राम पंचायत है। अधिनियम की धारा 13 के अनुसार प्रत्येक ग्राम पंचायत एक सरपंच एवं निर्वाचित पंचों से मिलकर बनेगा। अधिनियम की धारा 17 में उल्लेखित प्रावधान के अनुसार सरपंच निर्वाचित होते हैं। अधिनियम की धारा 49 के अंतर्गत सरपंच ग्राम पंचायत के संकल्प के क्रियाकलापों, राज्य शासन द्वारा जारी सभी निर्देशों एवं ग्राम पंचायत को सौंपे गए सभी कृत्यों के निर्वहन के लिए उत्तरदायी होगा। वह अभिलेखों एवं पंजियों के उचित रखरखाव, अधिकृत भुगतान, चैक निर्गत एवं प्रतिदाय आदि सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी होगा।

आगे, अधिनियम की धारा 69 में प्रावधान है कि राज्य शासन या विहित प्राधिकारी एक ग्राम पंचायत या दो अथवा अधिक ग्राम पंचायतों के समूह के लिए एक सचिव नियुक्त कर सकता है। ग्राम पंचायत (सचिव का कृत्य एवं शक्तियाँ) नियम 1990 के अनुसार, ग्राम पंचायत की बैठकें और ग्राम सभा आयोजित करना एवं कार्यवाही अभिलेखित करना, ग्राम पंचायत के कार्यपद्धति को विनियमित करना, ग्राम पंचायत के सभी कार्यालयीन अभिलेखों का संधारण करना, ग्राम पंचायत का वार्षिक योजना तैयार करना, आय एवं व्यय का आकलन करना, ग्राम पंचायत के कर, फीस तथा अन्य बकाया वसूल करने का दायित्व ग्राम पंचायत के सचिव का है।

सफाई एवं स्वच्छता बनाये रखना, जल संसाधनों का अनुरक्षण एवं रखरखाव, बिजली एवं ग्रामीण सड़क सम्पर्क, युवा कल्याण को बढ़ावा देना, परिवार कल्याण एवं खेल गतिविधियाँ, समाज कल्याण के कार्यक्रम का क्रियान्वयन करना एवं राज्य सरकार, जिला पंचायत या जनपद पंचायत द्वारा सौंपे गये अन्य कोई कार्य करने के लिए ग्राम पंचायत का सचिव उत्तरदायी है।

1.4 लेखापरीक्षा व्यवस्था

1.4.1 प्राथमिक लेखापरीक्षक

संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा (डी.एल.एफ.ए.) स्थानीय निकायों के लेखाओं का प्राथमिक लेखापरीक्षक (सांविधिक लेखापरीक्षक) होता है। राज्य में स्थानीय प्राधिकारियों के प्रबंधन अथवा नियंत्रण के तहत् स्थानीय निधियों का लेखापरीक्षा विनियमित करने एवं प्रावधान बनाने के लिए छत्तीसगढ़ स्थानीय संपरीक्षा अधिनियम 1973 अधिनियमित किया गया था।

अगस्त 2015 की स्थिति में, पंचायती राज संस्थाओं के वर्ष 2010–11 से 2014–15 की अवधि से संबंधित, डी.एल.एफ.ए. के निरीक्षण प्रतिवेदनों में 1.63 लाख लेखापरीक्षा आपत्तियाँ लंबित थी। डी.एल.एफ.ए. के लंबित आपत्तियों का विवरण नीचे **तालिका 1.3** में दिया गया है:

तालिका 1.3: डी.एल.एफ.ए. के लंबित लेखापरीक्षा आपत्तियाँ

स.क्र.	वित्तीय वर्ष	लंबित लेखापरीक्षा आपत्तियों की कुल संख्या	वर्ष के दौरान ली गयी आपत्ति	निराकृत आपत्तियों की संख्या	लंबित रहे आपत्तियों की संख्या
1	2010–11	115493	10359	175	125677
2	2011–12	125677	9473	203	134947
3	2012–13	134947	6318	92	141173
4	2013–14	141173	8095	1671	147597
5	2014–15	147597	18569	3060	163106

स्रोतः निदेशक, स्थानीय निधि संपरीक्षा द्वारा प्रदत्त आंकड़े

इंगित किये जाने पर संचालक, पंचायत संचालनालय ने बताया (अक्टूबर 2015) कि निरीक्षण प्रतिवेदन सीधे संबंधित इकाईयों को प्रेषित किये जा रहे थे तथा इस संबंध में संचालनालय को कोई जानकारी उपलब्ध नहीं थी। जिसके अनुश्रवण नहीं होने के कारण लेखापरीक्षा आपत्तियों की संख्या में वृद्धि होती रही। लंबित आपत्तियों के निराकरण हेतु संचालनालय द्वारा कार्यवाही प्रारम्भ किया गया है। जिला पंचायत तथा जिला अंकेक्षकों को लंबित आपत्तियों के निराकरण हेतु निर्देश जारी किये गये हैं। इसके लिए दो शिविरों को भी आयोजित किया गया था। आगे, यह बताया गया कि लंबित आपत्तियों के निराकरण हेतु भविष्य में शिविर आयोजित किये जायेंगें।

मार्च 2012 को समाप्त हुए वर्ष के लिए डी.एल.एफ.ए. का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन दिसम्बर 2014 में राज्य विधानमंडल में रखी गयी थी।

1.4.2 भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा

ग्यारहवें वित्त आयोग ने अनुशंसा किया था कि पंचायतों के सभी स्तरों की लेखापरीक्षा एवं लेखाओं के उचित रखरखाव पर पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण करने का दायित्व भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक (सी.ए.जी.) को सौंपें जाने चाहिए। तेरहवें वित्त आयोग ने भी अनुशंसा किया था कि समस्त स्थानीय निकायों के प्रत्येक स्तर के लेखापरीक्षा पर तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण (टी.जी.एस.) का दायित्व सी.ए.जी. को सौंपी जानी चाहिए तथा उसके वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन के साथ–साथ संचालक, स्थानीय निधि संपरीक्षा (डी.एल.एफ.ए.) का वार्षिक प्रतिवेदन राज्य विधानमंडल के समक्ष अवश्य रखी जानी चाहिए। चौदहवें वित्त आयोग ने भी अनुशंसा किया था कि सी.ए.जी. द्वारा स्थानीय निकायों के लेखाओं के रखरखाव में सुधार एवं उनके लेखापरीक्षा तथा टी.जी.एस. व्यवस्था के संबंध में पिछले वित्त आयोगों द्वारा की गयी पहल को जारी रखा जाए।

छत्तीसगढ़ शासन द्वारा सी.ए.जी. (कर्त्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम 1971 की धारा 20 की उपधारा (1) के अंतर्गत भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक को स्थानीय निकायों के लेखापरीक्षा का दायित्व सौंपा (अक्टुबर 2011) गया था। लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियम, 2007 के विनियम 152 के साथ सौंपे गये दायित्व के अधीन स्थानीय निकायों में सुदृढ़ वित्तीय लोक प्रबंधन तथा जवाबदेही के प्रयोजन हेतु स्थानीय निकायों के प्राथमिक लेखापरीक्षक नामतः डी.एल.एफ.ए. को उपयुक्त तकनीकी मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण उपलब्ध कराता है।

डी.एल.एफ.ए. वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार करेगा, संविधियों के अनुसार लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली एवं प्रक्रिया का पालन करेगा, निरीक्षण प्रतिवेदन (आई.आर.) की प्रतियाँ महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को प्रेषित करेगा तथा लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियम, 2007 के विनियम 152 में निर्धारित अन्य शर्तों का पालन करेगा।

कार्यालय महालेखाकार (लेखापरीक्षा), छत्तीसगढ़ द्वारा टी.जी.एस. के प्रभावकारिता पर पंचायती राज संस्थाओं एवं नगरीय स्थानीय निकायों के लेखापरीक्षा के संचालन के

लिये लेखापरीक्षा योजना बनाने एवं लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली पर डी.एल.एफ.ए. के कर्मचारी वर्ग के लिये चार[1] सफल प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किये गये। डी.एल.एफ.ए. ने जून 2014 से महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को निरीक्षण प्रतिवेदन (आई.आर.) की प्रतियाँ अग्रेषित करना आरम्भ किया था। महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा नवम्बर 2015 तक 764 आई.आर. प्राप्त किये गये। आगे, टी.जी.एस. अंतर्गत विभिन्न मुद्दों पर चर्चा के लिए डी.एल.एफ.ए. एवं महालेखाकार (लेखापरीक्षा) के मध्य एक संयुक्त बैठक (अक्टुबर 2015) हुआ था। मार्च 2012 को समाप्त हुए वर्ष के लिए डी.एल.एफ.ए. का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन एवं वर्ष 2013–14 के लिए सी.ए.जी. का वार्षिक तकनीकी निरीक्षण प्रतिवेदन राज्य विधानमंडल में क्रमशः दिसंम्बर 2014 एवं जुलाई 2015 रखी गयी।

1.5 लेखापरीक्षा आपत्तियों पर प्रतिक्रिया

टी.जी.एस. व्यवस्था के अनुसार महालेखाकार के लेखापरीक्षा आपत्तियों का निराकरण डी.एल.एफ.ए. द्वारा उसी प्रकार किया जायेगा, जैसा कि वह अपने स्वयं के प्रतिवेदनों/लेखापरीक्षा आपत्तियों के लिये करते हैं।

महालेखाकार के निरीक्षण प्रतिवेदनों में नवम्बर 2015 की स्थिति में वर्ष 2010–11 से 2014–15 की अवधि से संबंधित 1864 आपत्तियाँ लंबित थी। महालेखाकार के निरीक्षण प्रतिवेदनों के लंबित लेखापरीक्षा आपत्तियों का विवरण नीचे **तालिका 1.4** में दिया गया है:

तालिका 1.4: महालेखाकार के निरीक्षण प्रतिवेदन में लंबित लेखापरीक्षा आपत्तियाँ

स. क्र.	वित्तीय वर्ष	वर्ष के दौरान लेखापरीक्षित इकाईयों की संख्या	वर्ष के दौरान ली गयी आपत्ति	निराकृत आपत्तियों की संख्या	लंबित आपत्तियों की संख्या
1	2010–11	15	111	00	111
2	2011–12	09	84	05	79
3	2012–13	71	434	09	425
4	2013–14	103	624	01	623
5	2014–15	121	626	00	626
लंबित आपत्तियों की कुल संख्या (नवम्बर 2015 की स्थिति में)					**1864**

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि विभाग ने महालेखाकार द्वारा लिए गये लेखापरीक्षा आपत्तियों के निराकरण के लिए कोई उपयुक्त कदम नहीं उठाया था। पिछले पाँच वर्षों (2010–15) के दौरान 319 पंचायती राज संस्थाओं के लेखापरीक्षण में कुल 1877 आपत्तियाँ उजागर हुई, जबकि विभाग द्वारा केवल 15 आपत्तियों का निराकरण किया गया था, जो कि विभाग द्वारा लंबित लेखापरीक्षा आपत्तियों के निराकरण में खराब निगरानी एवं पर्यवेक्षण के कमी को इंगित करता है।

जवाबदेही क्रियाविधि एवं वित्तीय प्रतिवेदित मामले

जवाबदेही क्रियाविधि

1.6 लोकपाल

तेरहवें वित्त आयोग के कंडिका 10.66 में संबंधित राज्य, पंचायत एवं नगरपालिका अधिनियम के संसोधन द्वारा स्थानीय निकायों के लिए एक अलग लोकपाल के गठन का प्रावधान करता है।

छत्तीसगढ़ के राज्यपाल ने मंत्रियों, संसदीय सचिवों, लोक सेवकों आदि एवं उनसे

[1] जूलाई 2013, मई 2014, नवंबर 2014 एवं मार्च 2015

संबंधित मामलों के विरूद्ध आरोपों के जाँच हेतु कुछ प्राधिकारियों के नियुक्ति एवं कृत्यों के लिए प्रावधान करते हुए एक अध्यादेश 'छत्तीसगढ़ लोक आयोग अध्यादेश 2002' प्रस्थापित किया था। इस संबंध में एक राजपत्र अधिसूचना नवम्बर 2002 में प्रकाशित हुआ था।

स्थानीय निकायों को भी लोक आयोग के दायरे में लाया गया है।

1.7 सामाजिक अंकेक्षण

छत्तीसगढ़ में सामाजिक अंकेक्षण प्रक्रिया को मजबूत बनाने की दिशा में कार्य करने के लिए छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई का गठन (सितम्बर 2013) एक स्वतंत्र संस्था के रूप में इस प्रकार किया गया था कि यह राज्य में शासन प्रक्रिया का एक अभिन्न अंग बने।

वर्तमान में छत्तीसगढ़ सामाजिक अंकेक्षण इकाई महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना तथा इंदिरा आवास योजना के सामाजिक अंकेक्षण के लिए उत्तरदायी है।

1.8 वित्तीय प्रतिवेदित मामले

1.8.1 राजस्व के स्रोत

पंचायती राज संस्थाओं के राजस्व प्राप्ति के मुख्यतः दो स्रोत, शासकीय अनुदान और स्वयं का राजस्व है। शासकीय अनुदानों में राज्य सरकार एवं भारत सरकार द्वारा राज्य वित्त आयोग/केन्द्रीय वित्त आयोग के अुनशंसा पर जारी निधि तथा विभिन्न केन्द्र प्रायोजित/केन्द्र और राज्य क्षेत्र की योजनाओं के लिये हस्तांतरित भारत सरकार और राज्य का अंश। पंचायती राज संस्थाओं के स्वयं के राजस्व स्रोतों में स्वयं के कर राजस्व एवं गैर–कर राजस्व सम्मिलित है। हमने पाया कि राज्य स्तर पर विभाग द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के स्वयं के राजस्व का कोई आंकड़ा संकलित नहीं किया गया था। अतः विभाग के पास पंचायती राज संस्थाओं के राजस्व प्राप्ति की कोई जानकारी नहीं थी।

राज्य स्तर पर पंचायत के राजस्व प्राप्तियों का संधारण नहीं किये जाने के मामले को 'पंचायतों की प्राप्तियाँ' (ए.टी.आई.आर. 2013–14) के निष्पादन लेखापरीक्षा में चर्चा किया गया था, जिसमें यह आश्वासन दिया गया कि राज्य स्तर पर आंकडों के संग्रहण के लिए आवश्यक कदम उठाये जायेंगें। जबकि यह मुद्दा यथावत रहा।

1.8.2 बजट आवंटन एवं व्यय

योजनाओं का केन्द्रांश तथा केन्द्रीय वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अनुदान सहित, राज्य सरकार द्वारा बजट के माध्यम से पंचायती राज संस्थाओं के लिये आवंटित निधि (राज्य का कर राजस्व का हिस्सा, योजना निधि और अनुदान आदि) का विवरण निम्न **तालिका 1.5** में दिया गया है:

तालिका 1.5 निधियों के आवंटन और व्यय को दर्शाने वाला विवरण

(₹ करोड़ में)

स. क्र.	वर्ष	बजटीय आवंटन			व्यय			बचत (प्रतिशत में)
		आयोजना	आयोजनेत्तर	योग	आयोजना	आयोजनेत्तर	योग	
1	2010–11	674.55	432.27	1106.82	655.49	347.96	1003.45	103.37 (9)
2	2011–12	806.15	647.46	1453.61	780.96	617.28	1398.24	55.37 (4)
3	2012–13	1123.04	867.97	1991.01	995.70	782.49	1778.19	212.82 (11)
4	2013–14	1224.97	979.72	2204.69	772.66	798.30	1570.96	633.73 (29)
5	2014–15	1642.73	1071.79	2714.52	1262.84	836.82	2099.66	614.86 (23)
योग		**5471.44**	**3999.21**	**9470.65**	**4467.65**	**3382.85**	**7850.50**	–

स्रोतः पंचायत संचालनालय, रायपुर द्वारा प्रदत्त आंकड़े

वर्ष 2010–11 से 2014–15 के दौरान कुल आवंटित राशि ₹ 9471 करोड़ के विरूद्ध पंचायती राज संस्थाओं द्वारा राशि ₹ 7851 करोड़ का व्यय किया गया। आवंटित निधि में से 2013–14 एवं 2014–15 के दौरान क्रमशः 29 प्रतिशत एवं 23 प्रतिशत की अधिकतम बचत हुई थी। विभाग द्वारा बचत के कारण नहीं बताये गये।

1.8.3 अनुदान का कम हस्तांतरण

प्रथम राज्य वित्त आयोग (एस.एफ.सी.) के अनुशंसा पर राज्य सरकार द्वारा जुलाई 2009 में कार्यवाही प्रतिवेदन (ए.टी.आर.) लाया गया। ए.टी.आर. के अनुसार, प्रथम वित्त आयोग द्वारा अवधि 2007–12 के लिये अनुशंसित 6.62 प्रतिशत के विरूद्ध छत्तीसगढ़ शासन द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व का 4.79 प्रतिशत हिस्सेदारी सौंपने हेतु स्वीकृति दी गयी। द्वितीय राज्य वित्त आयोग द्वारा अवधि 2012–17 के लिये पंचायती राज संस्था हेतु राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व का 6.15 प्रतिशत हिस्सा हस्तांतरित करने की अनुशंसा की गयी थी। पंचायती राज संस्थाओं के लिये राज्य बजट के माध्यम से 2010–11 से 2014–15 के दौरान जारी की गयी अनुदान की स्थिति नीचे **तालिका 1.6** में दी गयी है:

तालिका 1.6: राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व एवं पंचायती राज संस्थाओं हेतु अनुदान के हस्तांतरण की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राज्य के स्वयं के शुद्ध कर राजस्व की राशि	स्वयं कर राजस्व से जारी की जाने वाली हिस्सेदारी की राशि		पंचायती राज संस्थाओं को स्वयं कर राजस्व (एस.एफ.सी. अनुदानों) से जारी की गयी हिस्सेदारी की राशि	कमी (–)/अधिक(+) (कमी का प्रतिशत)
		निर्धारित प्रतिशत	राशि		
1	2	3	4	5	6
2010–11	7874.62	4.79	377.19	270.00	(–) 107.19 (28)
2011–12	9269.29	4.79	444.00	330.00	(–) 114.00 (26)
2012–13	10829.46	6.15	666.01	666.25	(+) 0.24
2013–14	12424.28	6.15	764.09	783.00	(+) 18.91
2014–15	14225.90	6.15	874.89	858.00	(–) 16.89 (2)
योग	**54623.55**	–	**3126.18**	**2907.25**	**218.93**

स्रोतः विभाग द्वारा प्रदत्त जानकारी

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि एस.एफ.सी. के अनुशंसा के अनुसार राज्य के स्वयं के कर राजस्व से पंचायती राज संस्थाओं हेतु निधि का हस्तांतरण पूर्ण रूप से नहीं किया गया था। 2010–12 तथा 2014–15 की अवधि में राशि ₹ 238.08 करोड़ का कम हस्तांतरण हुआ था। जबकि, वर्ष 2012–13 से 2013–14 के दौरान निर्धारित सीमा से राशि ₹ 19.15 करोड़ अतिरिक्त निधि का हस्तांतरण हुआ था। अतः, 2010–11 से 2014–15 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं हेतु अनुदान के हस्तांतरण में राशि ₹ 218.93 करोड़ की शुद्ध कमी पायी गयी। विभाग द्वारा पंचायती राज संस्थाओं हेतु निधियों के कम हस्तांतरण के लिये कारण प्रस्तुत नहीं किया गया था।

1.8.4 तेरहवें वित्त आयोग अनुदान

तेरहवें वित्त आयोग (टी.एफ.सी.) के अनुशंसा पर भारत सरकार (जी.ओ.आई.) द्वारा 2010–11 से 2014–15 के दौरान ₹ 1520.32 करोड़ जारी किये गये, जिसमें से मार्च 2015 तक ₹ 1058.10 करोड़ (70 प्रतिशत) खर्च किया गया था। टी.एफ.सी. अनुदान के पिछले पाँच वर्षों के आवंटन एवं व्यय का विवरण नीचे **तालिका 1.7** में दिया गया है:

तालिका 1.7: टी.एफ.सी. अनुदान के आवंटन एवं व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

स. क्र.	वित्तीय वर्ष	आवंटन			व्यय	बचत (प्रतिशत में)
		मूल अनुदान	निष्पादन अनुदान	योग		
1	2010–11	170.55	00	170.55	151.82	18.73 (11)
2	2011–12	217.96	104.93	322.89	261.55	61.34 (19)
3	2012–13	242.60	126.89	369.49	274.55	94.94 (26)
4	2013–14	276.63	242.47	519.10	279.47	239.63 (46)
5	2014–15	138.29	00	138.29	90.71	47.58 (34)
योग		**1046.03**	**474.29**	**1520.32**	**1058.10**	**462.22 (30)**

स्रोतः पंचायत संचालनालय, रायपुर द्वारा प्रदत्त जानकारी

उपरोक्त तालिका दर्शाता है कि पंचायती राज संस्थाओं द्वारा सम्पूर्ण टी.एफ.सी. अनुदान को खर्च नहीं किया जा सका एवं अवधि 2010–15 के दौरान 11 से 46 प्रतिशत तक बचत हुई।

1.8.5 बजट अंगीकरण एवं लेखा प्रारूप

ग्यारहवें वित्त आयोग के अनुशंसा के आधार पर उचित नियंत्रण एवं बेहतर जवाबदेही सुनिश्चित करने हेतु पंचायती राज संस्थाओं के वित्त पर डेटाबेस और बजट एवं लेखा तैयार करने के लिए भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा प्रारूप निर्धारित (2002) किये गये थे। पुनः, इन प्रारूपों को जमीनी स्तर पर अंगीकरण के लिए आसान (2007) बनाया गया था, नामतः (i) मासिक/वार्षिक प्राप्ति एवं भुगतान लेखे; (ii) समेकित विवरण के प्रारूप; (iii) मासिक मिलान विवरण के प्रारूप; (iv) प्राप्य एवं देय के प्रारूप; (v) अचल संपत्ति के प्रारूप; (vi) चल संपत्ति के प्रारूप; (vii) इनवेंटरी पंजी के प्रारूप; तथा (viii) मांग, संग्रहण एवं अवशेष के प्रारूप। इस संबंध में, राज्य द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के वित्त पर डेटाबेस तैयार करने की प्रक्रिया प्रारंभ (2011–12) तथा लागू करने हेतु प्रियासॉफ्ट, जो कि भारत सरकार द्वारा प्रदत्त की गई थी, अंतर्गत स्टेट मॉडल एकॉउंटिंग सिस्टम कमेटी (एस.एम.सी.) का गठन किया गया था।

विभाग ने बताया कि 27 में से 18 जिला पंचायतों, सभी 146 जनपद पंचायतों एवं 10971 में से 9734 ग्राम पंचायतों द्वारा प्रियासॉफ्ट के प्रथम तीन प्रारूपों के लिए आंकड़े प्रविष्टि करना प्रारंभ कर लिया गया है। यद्यपि यह भी बताया गया कि आंकड़े किसी कार्यालयीन उद्देश्य हेतु उपयोग नहीं किये गये।